

**JURNAL HUKUM**  
**PENGARUH KEBIJAKAN “*OPEN DOOR POLICY*” ANGELA MERKEL**  
**TERHADAP PERLINDUNGAN PENGUNGSI SURIAH**  
**DI NEGARA UNI EROPA**



**Diajukan oleh :**

**SANTA TIARMIN BAKKARA**

**NPM : 140511741**

**Program Studi : Ilmu Hukum**

**Program Kekhususan : Hukum Tentang Hubungan Internasional**

**FAKULTAS HUKUM**  
**UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA**  
**2018**

**HALAMAN PENGESAHAN**  
**JURNAL HUKUM**  
**PENGARUH KEBIJAKAN “OPEN DOOR POLICY” ANGELA MERKEL**  
**TERHADAP PERLINDUNGAN PENGUNGSI SURIAH**  
**DI NEGARA UNI EROPA**



**Diajukan oleh :**

**SANTA TIARMIN BAKKARA**

**NPM** : 140511741

**Program Studi** : Ilmu Hukum

**Program Kekhususan** : Hukum Tentang Hubungan Internasional

**Telah disetujui oleh Dosen Pembimbing**

**Pada tanggal**

**DOSEN PEMBIMBING**

**DR. TRIYANA YOHANNES, S.H., M.HUM.**

**Mengetahui**

**Dekan**



**FX. ANDRO SUSILO, S.H., LL.M**

**PENGARUH KEBIJAKAN “OPEN DOOR POLICY” ANGELA MERKEL  
TERHADAP PERLINDUNGAN PENGUNGSI SURIAH  
DI NEGARA UNI EROPA**

**Santa Tiarmin Bakkara**

Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum

Universitas Atma Jaya Yogyakarta

Email: [santa\\_tiarmin@yahoo.com](mailto:santa_tiarmin@yahoo.com)

*The Syrian refugee crisis that struck the European Union in 2015 is of particular concern to the international community. Some European countries made policy by refusing the presence of refugees. Responding to the situation the government of German issued a policy that is “the open door policy” for the refugees. The purpose of this thesis is to know the influence of open door policy toward Syrian refugee protection in European Union country relates to International Refugee law. The research used literature research methods and data sources used are primary and secondary data from international agreements, other legal opinions as well as data on the development of Syrian refugee protection presented by the Government of German through BAMF or Federal Office for Immigration and Refugees. The data were analyzed by descriptive method of analysis and concluded by deductive method. Based on data analysis, it can be concluded that the open door policy conducted by Germany is in accordance with International Refugee law principle, 1951 Convention concerning Refugee Status and Universal Declaration of Human Rights. This research shows that the policy is also an effort to support the development of non-refoulement principle implementation.*

**Keyword:** *open door policy, Syria refugee, protection and non-refoulement.*

## **1. PENDAHULUAN**

Sejak tahun 2011 Suriah dilanda konflik yang berkepanjangan yang mengakibatkan pecahnya peperangan dan menimbulkan banyak korban jiwa. Keadaan ini memicu masyarakat Suriah mengungsi dari negaranya karena merasa tidak aman dan membutuhkan perlindungan. Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh Komisi PBB urusan pengungsi *United Nation High Commissioner for Refugees* (UNHCR), sampai dengan bulan Juli 2016 tercatat sebanyak 4.819.494 orang mengungsi dari Suriah selama konflik terjadi.<sup>1</sup> Sebagian besar pengungsi Suriah ini pergi menuju negara-negara terdekat seperti Turki yang menampung sekitar 2,7 juta pengungsi, Lebanon, Irak, Mesir, Yordania, dan beberapa

negara di kawasan Afrika Utara. Organisasi Internasional untuk Migrasi (*International Organization for Migration/IOM*) tahun 2015 melaporkan, jutaan orang terpaksa mengungsi dari kampung halamannya. Tindakan ini dilakukan karena konflik, bencana alam, perubahan iklim, kekerasan, kemiskinan, dan kondisi hidup yang tidak manusiawi.<sup>2</sup>

Pada umumnya pengungsi Suriah ingin mengungsi di wilayah yang banyak terdapat masyarakat yang tentram dan damai yaitu di negara-negara Eropa. Namun, kenyataannya banyak negara Eropa yang tidak mau menerima pengungsi dari Timur Tengah dikarenakan adanya krisis ekonomi yang melanda Eropa, membuat negara-negara Eropa tidak sanggup menampung dan merawat para pengungsi

<sup>1</sup> <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

<sup>2</sup> Yusti H. Wuarmasuk, 2017, judul “Suara Paus Bagi Para Migran”, Majalah Hidup, Penerbit Yayasan HIDUP Katolik, Jakarta. hlm. 8-11.

karena keterbatasan biaya. Ada perpecahan mendalam tentang arus pengungsi - terutama pengungsi dari Suriah - karena Slowakia, Hungaria, Republik Ceko dan Polandia menolak menerima kuota Uni Eropa untuk menerima pencari suaka.<sup>3</sup> Berbeda dengan Jerman, dimana Angela Merkel menyatakan mendukung gagasan mengenai sistem kuota dalam menerima migran. Merkel berpendapat bahwa semua orang harus melakukan peran mereka dan solusi bersama harus ditemukan dalam menangani masalah pengungsi di Eropa. Pendapat ini didukung oleh Presiden Prancis Francois Hollande, bahwa mengatasi isu imigrasi adalah secara bersama-sama, sambil tetap menghormati hak suaka.<sup>4</sup>

Keterbukaan Jerman terhadap para pengungsi terutama dari Suriah, tak lepas dari situasi darurat yang terjadi di Hungaria dan sebagai wujud rasa solidaritas masyarakat Jerman. Pengungsi Suriah yang berada di Hungaria mendapat perlakuan buruk selama dalam pengungsian dan tidak di tangani dengan baik, sehingga Pemerintah Jerman berusaha membuka jalan bagi pengungsi.

Arus pengungsi yang semakin besar tentu mengakibatkan krisis pengungsi di negara Eropa dan memicu rasa takut bagi sebagian negara Eropa akan bertambah banyaknya jumlah pengungsi yang akan memasuki negara mereka. Belum lagi, masih banyaknya sentimen *Islamophobia*<sup>5</sup> dan *Xenophobia*<sup>6</sup> di negara-negara Eropa terutama akibat maraknya serangan teror ISIS kepada negara Barat membuat banyak negara enggan menampung

para pengungsi.<sup>7</sup> Walaupun ada, mereka hanya mau menerima pengungsi yang beragama non-muslim. Presiden Slovakia Robert Fico, secara tegas menyatakan, “ tak akan pernah menerima seorangpun muslim masuk ke negaranya.” Dimana penolakan tersebut sangat bertentangan dengan Prinsip *non-refoulement* dalam Hukum Pengungsi Internasional.<sup>8</sup>

## 2. METODE

- a. Jenis penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang berfokus pada norma hukum positif. Berupa peraturan perjanjian-perjanjian internasional.
- b. Sumber data dalam penelitian hukum normatif, adalah data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer, berupa perjanjian-perjanjian dalam hukum internasional dan data sekunder yang terdiri dari pendapat hukum yang diperoleh dari buku, jurnal, hasil penelitian, majalah, internet, doktrin, asas-asas hukum, dan fakta hukum.
- c. Analisis data dalam penelitian dilakukan terhadap bahan hukum primer yang berupa perjanjian-perjanjian internasional, sesuai dengan 5 tugas ilmu hukum normatif, yaitu deskripsi hukum positif, sistematika hukum positif, analisis hukum positif, interpretasi hukum positif, dan menilai hukum positif. Bahan hukum primer yang digunakan bersumber dari hukum Internasional. Sedangkan bahan hukum sekunder berasal dari pendapat hukum (doktrin), jurnal ilmiah, buku, dan internet serta fakta-fakta hukum yang berkaitan dengan isi sumber primer. Data sekunder tersebut akan digunakan peneliti untuk memperkuat pendapatnya.

<sup>3</sup> [www.bbc.com/indonesia/dunia/2016/09/160917\\_dunia\\_pertemuan\\_uni\\_eropa](http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2016/09/160917_dunia_pertemuan_uni_eropa).

<sup>4</sup> <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20160229094628-134-114185/merkel-akan-tetap-membuka-pintu-jerman-untuk-pengungsi>.

<sup>5</sup> Islamophobia adalah ketakutan segala sesuatu tentang Islam.

[http://www.academia.edu/27993652/Islamophobia\\_adalah\\_ketakutan\\_terhadap\\_segala\\_sesuatu\\_tentang\\_Islam\\_PENGETIHAN](http://www.academia.edu/27993652/Islamophobia_adalah_ketakutan_terhadap_segala_sesuatu_tentang_Islam_PENGETIHAN).

<sup>6</sup> Xenophobia adalah ketakutan akan orang asing atau segala sesuatu yang dianggap asing.

<http://www.artikata.com/arti-205593-xenophobia.html>.

<sup>7</sup> Robert Kunzig, 2016, “Warga Eropa Baru”, Majalah National Geographic Indonesia, Edisi Oktober, hlm.104.

<sup>8</sup> <http://poskotanews.com/2016/05/28/pm-slovakia-tolak-muslim-masuk-negaranya/>.

- d. Proses berpikir dalam penarikan kesimpulan menggunakan proses berpikir secara dedukif.
- e. Cara pengumpulan data dalam penulisan ini dilakukan dengan cara studi kepustakaan di Perpustakaan Universitas Atma Jaya Yogyakarta dan website Kedutaan Besar Jerman tentang urusan pengungsi serta website UNHCR yaitu dengan mempelajari bahan hukum primer yang berupa perjanjian-perjanjian internasional; pendapat hukum dan pendapat non hukum yang diperoleh dari literatur, jurnal, makalah, seminar, majalah dan internet.

### 3. PEMBAHASAN

#### a. Tinjauan Umum Tentang Perlindungan Pengungsi

Menurut Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol New York 1979 tentang Status Pengungsi, menjabarkan definisi pengungsi sebagai ;

“Seseorang yang dikarenakan oleh ketakutan yang beralasan akan persekusi atau penganiayaan, yang disebabkan oleh alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan kelompok sosial tertentu dan keanggotaan partai politik tertentu, berada diluar Negara kebangsaannya dan tidak menginginkan perlindungan dari Negara tersebut dan tidak mau kembali ke negara tersebut.”<sup>9</sup>

Memperoleh status pengungsi di bawah Konvensi, seseorang harus mempunyai ketakutan yang beralasan akan menerima persekusi karena alasan ras agama, kebangsaan, keanggotaannya di dalam kelompok sosial tertentu atau pendapat politiknya. Alasan tersebut harus merupakan alasan yang kuat dan memberi rasa takut untuk kembali ke negaranya atau tempat asalnya sehingga dia menolak untuk memperoleh perlindungan dari negaranya dan tidak ingin kembali ke negaranya. Di bawah mandat UNHCR, pengungsi adalah

seseorang di luar negara asalnya atau tempatnya menetap dan tidak bisa atau tidak mau kembali ke negara asal dikarenakan oleh ketakutan akan persekusi sesuai yang tercantum dalam Konvensi 1951 dan ancaman yang serius tanpa pandang bulu terhadap hidup, keselamatan dan kebebasannya.<sup>10</sup>

Perlindungan pengungsi secara internasional diartikan sebagai tindakan yang ditujukan untuk menjamin kesetaraan akses dan kesetaraan kesempatan untuk menikmati hak-haknya baik perempuan, laki-laki, dan anak-anak yang sesuai dengan ketentuan lembaga-lembaga hukum yakni termasuk hukum kemanusiaan internasional, hak asasi manusia dan hukum pengungsi.<sup>11</sup>

Pasal 14 Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia menentukan bahwa : “Setiap orang berhak mencari dan menikmati suaka untuk memperoleh perlindungan dari negara pemberi suaka dan untuk menghindari penyiksaan/penindasan; hak ini tidak dapat diperoleh apabila keadaan itu lahir atas dasar tindak pidana/kejahatan non-politik atau lantaran perbuatan yang melanggar tujuan-tujuan dan prinsip-prinsip PBB.”<sup>12</sup>

Persyaratan pemberian perlindungan terhadap pengungsi menurut Hukum Internasional tercantum di dalam Konvensi Geneva 1951 dan Protokol New York 1967, Pasal 1 menentukan sebelum memperoleh status “pengungsi”, seseorang harus memenuhi persyaratan :

- 1.Orang tersebut berada di luar negara yang menjadi identitas kebangsaannya atau di luar negara yang biasa didiaminya apabila ia berstatus tidak punya kewarganegaraan.

<sup>9</sup> Konvensi Geneva 1951 dan Teks Protokol New York 1976, tentang Status Pengungsi.

<sup>10</sup> UNHCR, 2005, Pengenalan Tentang Perlindungan Internasional, Penerbit Departemen Perlindungan Internasional UNHCR, Jakarta.hlm.61

<sup>11</sup> Achmad Romsan dkk,2003,Pengantar Hukum Pengungsi Internasional, Penerbit UNHCR,hlm.5.

<sup>12</sup> Majelis Umum PBB,”*Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia*”, pd tanggal 10 Desember 1948 melalui resolusi 217 A (III).



2. Adanya kekhawatiran atas timbulnya faktor yang membenarkannya untuk mengalami penganiayaan, lantaran rasnya, agamanya, kebangsaannya atau afiliasinya kepada kelompok sosial tertentu atau lantaran pandangan politik.

3. Pengungsi itu tidak mampu atau tidak ingin berada dalam perlindungan negara asalnya atau negara yang biasa didiaminya atau apabila ia berstatus tidak punya kewarganegaraan dari negara asalnya atau negara yang biasa didiaminya.<sup>13</sup>

Perlindungan terhadap pengungsi sebagai suatu kewajiban suatu negara didasarkan pada konsep atau asas prinsip *non refoulement* (hak untuk tidak mengusir atau mengembalikan secara paksa apabila seseorang/sekelompok orang telah tiba di suatu negara dengan cara yang tidak lazim) sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 Konvensi tahun 1951. Negara-negara peserta Konvensi Pengungsi Internasional tidak diperbolehkan untuk mengusir ataupun mengembalikan pengungsi dalam bentuk apapun ke luar wilayah negara jika pengusiran dipandang berimplikasi pada keselamatan jiwa.

Larangan untuk mengembalikan pengungsi untuk menghadapi resiko penyiksaan, perlakuan atau penghukuman yang tidak manusiawi atau merendahkan martabat menurut hukum asasi manusia internasional harus diberlakukan. Pasal 3 Konvensi Anti Penyiksaan secara tegas menyebutkan larangan tersebut. Kecuali bagi negara-negara yang tidak terikat dengan ketentuan dalam Konvensi 1951 dapat memberikan atau memberlakukan status pengungsi sesuai dengan pertimbangan negaranya masing-masing dengan tetap memperhatikan asas *non refoulement*, tindakan tersebut dikenal sebagai perlindungan komplementer.<sup>14</sup>

Prinsip *non refoulement* telah diakui sebagai bagian dari hukum kebiasaan internasional (*international customary law*). Dengan demikian, negara yang belum meratifikasi Konvensi Pengungsi 1951 harus menghormati prinsip tersebut. Hukum Internasional secara prinsipil mengatur tentang perlakuan terhadap orang asing dengan beberapa alasan salah satunya yakni adanya keyakinan bahwa setiap manusia mempunyai hak atas perlindungan hukum tanpa memandang asal-usul atau keberadaannya.

Uni Eropa adalah sebuah organisasi regional yang membawahi negara-negara yang letak geografisnya berada di kawasan Eropa. Sebagai sebuah organisasi internasional, Uni Eropa sering dijadikan sebagai contoh keberhasilan dari regionalisme saat ini. Uni Eropa merupakan organisasi bersifat supranasional yang memiliki seperangkat aturan yang kuat untuk mengatur setiap negara anggotanya. Uni Eropa sebagai institusi memiliki seperangkat aturan formal dan non-formal dan memiliki prosedur dalam pengambilan keputusan yang stabil.<sup>15</sup>

Uni Eropa sebagai salah satu organisasi regional, menjadikan masalah pengungsi sebagai salah satu fokus utama untuk saat ini. Sudah sejak lama Uni Eropa menerima gelombang pengungsi dan imigran masuk ke wilayahnya. Pada tahun 2013, Uni Eropa telah menerima 43,5% keseluruhan permohonan suaka di seluruh dunia. Hal ini dilakukan karena Uni Eropa merasa memiliki tanggung jawab untuk melindungi siapapun yang membutuhkan perlindungan seperti yang tercantum dalam *Charter of Fundamental Rights European Union*, serta kewajiban internasional sebagai hasil dari Konvensi Geneva terhadap Status Pengungsi 1951. Namun jumlah pengungsi yang mengajukan

<sup>13</sup> Abou-El-Wafa Ahmed, 2011, *Hak-Hak Pencarian Suaka Dalam Syariat Islam dan Hukum Internasional*, cetakan pertama, Penerbit Kantor Perwakilan UNHCR Indonesia, Jakarta.hlm.25.

<sup>14</sup> Wagiman, 2012, *Hukum Pengungsi Internasional*, cetakan pertama, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta.hlm.281

<sup>15</sup> <https://core.ac.uk/download/pdf/77626645.pdf>.

permintaan suaka ternyata tidak tersebar secara merata ke seluruh negara-negara anggotanya.<sup>16</sup>

Beberapa negara menerima permintaan suaka lebih banyak dari negara-negara lainnya. Untuk menangani permasalahan tersebut Uni Eropa membentuk sebuah kebijakan yang khusus mengatur masalah penerimaan imigran dan suaka di negara-negara anggota Uni Eropa yang disebut *Common European Asylum System* (CEAS). Kebijakan ini dibentuk oleh Komisi Eropa sebagai badan eksekutif Eropa dalam kerangka pilar Justice and Home Affairs yang bertujuan agar semua negara anggota ikut bertanggung jawab dalam menangani masalah perlindungan pengungsi.<sup>17</sup>

Pada tahun 2015, Uni Eropa mengalami krisis pengungsi yang ditandai dengan besarnya arus gelombang pengungsi yang memasuki Uni Eropa. Untuk mengatasi krisis pengungsi tersebut, Presiden Komisi Eropa Jean-Claude Juncker mengumumkan rencana untuk menampung 160.000 pengungsi ke seluruh negara anggota Uni Eropa termasuk pembagian kuota jumlah pengungsi ke setiap Negara.<sup>18</sup>

Pada kenyataannya rencana ini menimbulkan pro dan kontra diantara negara-negara anggota Uni Eropa itu sendiri. Negara anggota seperti Perancis dan Jerman bersedia menerima pengungsi yang masuk ke Eropa dengan mengajak negara-negara anggota lainnya untuk bersama mengatur dan memperkuat kebijakan Uni Eropa terhadap krisis pengungsi tersebut. Berbeda dengan negara-negara di Eropa Timur yang menolak keras relokasi pengungsi yang diusulkan oleh Komisi Eropa. Hungaria bahkan memasang pagar

kawat diperbatasannya demi menahan arus pengungsi masuk ke negaranya.<sup>19</sup>

## **b. Tinjauan Umum tentang *Open Door Policy* Jerman**

Open door policy adalah sebuah kebijakan yang di keluarkan pada pertengahan bulan September tahun 2015. Kebijakan ini merupakan bentuk reaksi yang ditunjukkan oleh negara Jerman akibat adanya hambatan terhadap perlindungan pengungsi yang dilakukan oleh negara-negara Eropa yang menolak masuknya para pengungsi ke wilayah Uni Eropa yang bertentangan dengan asas *non refoulement*. Kebijakan tersebut dikenal dengan nama *Flüchtlinge Willkommen* yang mana kurang lebih secara interpretatif melambangkan keterbukaan Jerman terhadap pengungsi dari negara-negara yang sedang dilanda konflik dan perang seperti Suriah. Dimana Jerman merupakan negara yang dibangun atas dasar hukum dan kemanusiaan, sehingga Jerman lebih membuka diri terhadap isu pengungsi daripada negara-negara Eropa lainnya.<sup>20</sup>

Kebijakan Jerman yang memberlakukan kebijakan pintu terbuka dalam menanggapi isu pengungsi di negara Eropa dapat dilihat dari beberapa instrumen hukum internasional. Kebijakan Jerman dalam menerima pengungsi dari Suriah merupakan suatu implementasi terhadap kewajiban Jerman sebagai negara yang telah meratifikasi *United Nation Convention relating to the Status of Refugees*. Beberapa prinsip yang menjadi tanggung jawab bagi negara-negara yang meratifikasi Konvensi Jenewa 1951 tentang Status Pengungsi, antara lain ialah mengenai prinsip pelayanan kesejahteraan

<sup>16</sup> The EU Explained: Migration and Asylum. European Commission Directorate-general for Communication. November 2014.

<sup>17</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en).

<sup>18</sup> Business Insider. "Map of Europe refugee Crisis 2015", <http://www.businessinsider.co.id/map-of-europe-refugee-crisis-2015-9/?r=US&IR=T#.VIMoRN8rKR>.

<sup>19</sup> Business Insider. "Hungary paves the way to deploy the army at the border to stop immigrants".

<http://www.businessinsider.com/hungary-paves-the-way-to-deploy-the-army-atthe-borderto-stop-migrants-20159?IR=T&ga=1.103448384.1551899612.1448290381?r=US&IR=T>.

<sup>20</sup> <http://www.dw.com/id/tajuk-krisis-pengungsi-mengubah-jerman/a-19522847>.

bagi orang-orang yang meminta suaka ataupun sebagai pengungsi dan prinsip kerjasama internasional dalam menangani pengungsi ataupun pencari suaka politik.

Melalui Konstitusinya (*The Federal Republic Of Germany*) dalam Pasal 25 menentukan bahwa “aturan umum dalam hukum internasional (*general rule of international law*) merupakan bagian integral dari hukum federal”. Karenanya hukum internasional bersifat supreme yang dapat menciptakan secara langsung hak-hak dan kewajiban bagi para warganya. Dalam kaitannya dengan traktat dalam hal ini Konvensi 1951 dan Protokol 1967, Jerman menempatkan hukum internasional pada posisi yang unggul.<sup>21</sup>

#### c. Pengaruh Kebijakan “Open Door Policy” Terhadap Perlindungan Pengungsi Suriah di Negara Uni Eropa.

Kantor Federal untuk Migrasi dan Pengungsi (BAMF) adalah lembaga federal Jerman di bawah naungan Kementerian Dalam Negeri Federal Jerman yang terletak di *South Barracks, Nuremberg*. Lembaga ini adalah lembaga pemerintahan yang bertanggung jawab secara penuh dalam menangani masalah migrasi dan pengungsi yang ada di wilayah Jerman. Lembaga ini memiliki otoritas migrasi pusat di Jerman yang bertanggung jawab untuk pendaftaran, integrasi dan repatriasi migran serta berwenang melakukan proses suaka dan memutuskan aplikasi suaka.

Lembaga ini didirikan pada tanggal 12 Januari tahun 1953. Awalnya didirikan untuk mengatasi masalah krisis pengungsi yang menimpa wilayah Eropa akibat Perang Dunia II. BAMF bekerja sama dengan *European Migration Network* (EMN) yakni suatu jaringan Migrasi Eropa yang dibentuk

oleh negara-negara Uni Eropa (UE) dalam mengakses informasi-informasi penting mengenai isu-isu pengungsi dan pencari suaka yang datang ke wilayah Uni Eropa. Lembaga BAMF memberi kemudahan kepada para pengungsi atau pencari suaka untuk mencari perlindungan atau suaka sesuai dengan keinginan mereka. Sejalan dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Jerman untuk membuka pintu negaranya bagi para pengungsi, maka BAMF pun dengan tangan terbuka membantu dan melayani para pengungsi yang ingin mencari suaka di wilayah negara Eropa.<sup>22</sup>

Setelah melakukan pendaftaran para pengungsi dan pencari suaka akan mendapat surat bukti kedatangan (*Ankunftsnaheis*) dari kantor pusat kedatangan atau kantor cabang Kantor Federal yang bertanggung jawab untuk membuktikan bahwa mereka telah terdaftar. Dokumen tersebut berisi data pribadi para pengungsi dan pencari suaka serta alamat fasilitas penerimaan pengungsi yang nantinya akan bertanggung jawab atas para pengungsi. Dokumen tersebut menjadi dokumen resmi yang pertama yang dimiliki oleh para pengungsi dan berfungsi sebagai bukti bahwa mereka mempunyai hak untuk tinggal di Jerman. Hak tersebut dapat mereka manfaatkan untuk memperoleh fasilitas dari pemerintah Jerman seperti akomodasi, perawatan medis dan makanan.<sup>23</sup>

Data yang terkumpul akan dimasukkan ke dalam *Central register of Foreigners* (AZR) oleh Kantor Federal. AZR merupakan file pribadi nasional yang dikelola secara sentral oleh Kantor Federal yang berisi informasi tentang orang-orang dari luar negeri yang ingin tinggal atau sudah tinggal di Jerman. Selama tinggal di Jerman para pengungsi dan pencari suaka

<sup>21</sup> Thontowi Jawahir dan Pranoto Iskandar, 2006, *Hukum International Kontemporer*, Penerbit Refika Aditama, Bandung, hlm.90.

<sup>22</sup> <http://www.bamf.de/EN/Fluechtlingsschutz/EuropaKontext/GEAS/geas-node.html>.

<sup>23</sup> <http://www.bamf.de/EN/Fluechtlingsschutz/AblaufAsylv/AnkunftUndRegistrierung/ankunft-und-registrierung-node.html>,



yang sudah terdaftar memperoleh bantuan berupa sejumlah uang setiap bulannya untuk memenuhi kebutuhan pribadi mereka sehari-hari. Pemanfaatan fasilitas tersebut diatur oleh *Asylum-Seekers 'Benefits Act ( Asylbewerberleistungsgesetz )*, yang termasuk didalamnya hal yang mendasar untuk makanan, perumahan, pemanas, pakaian, perawatan kesehatan dan kebersihan pribadi, termasuk juga jika terjadi penyakit, kehamilan dan kelahiran serta kasus-kasus yang berhubungan dengan individu.<sup>24</sup>

Salah satu tantangan yang harus dihadapi semenjak peningkatan pengungsi dan pencari suaka dari tahun 2015 dan seterusnya adalah kurangnya dokumen perjalanan, penerbitan visa yang berbeda – beda sesuai dengan negara asal dan kualitas prosedur administrasi mengenai dokumen. Dalam Undang – Undang Suaka dan Undang – Undang Tempat Tinggal memuat ketentuan untuk mendokumentasikan dan menetapkan identitas serta transmisi data, penyimpanan dan pertukaran yang juga dilengkapi dengan ketentuan hukum dari undang – undang lainnya ( misalnya Undang – Undang tentang Daftar Sentral Orang Asing ). Yang bertanggung jawab untuk mendokumentasikan, menetapkan dan memverifikasi identitas orang yang bersangkutan ada pada Kantor Federal untuk Migrasi dan Pengungsi ( BAMF ), pusat penerimaan Lander, Kantor Orang Asing, misi Jerman di luar negeri, otoritas Perbatasan dan Kepolisian serta otoritas Keamanan.<sup>25</sup>

Menurut data *European Migration Network ( EMN )*, sejak tahun 2014 jumlah tempat tinggal yang diberikan kepada warga negara negara ketiga untuk tujuan penyatuan

kembali keluarga dengan orang Jerman atau negara – negara ketiga telah meningkat pesat. Antara 2010 dan 2013 jumlah kediaman yang diberikan untuk tujuan reunifikasi keluarga mencapai hampir 55.000 per tahun. Pada tahun 2014, naik menjadi 63.677, dan pada tahun 2015 meningkat lagi menjadi 82.440. sebagian besar tempat tinggal diberikan kepada pasangan suami istri, dan yang kedua adalah kelompok anak – anak kecil. Ada sepuluh negara prioritas reunifikasi keluarga di tahun 2015 yakni Suriah, Turki, Federasi Rusia, India, Kosovo, Amerika Serikat, Ukraina, China, Irak dan Bosnia Herzegovina.<sup>26</sup>

Dengan adanya Pusat Penelitian BAMF ( *Bundesamt Fur Migration Und Fluchtlinge / Federal Office for Migration and Refugees* ), sebagai Kantor Pusat yang menangani masalah migrasi dan pengungsi, pemerintah Jerman melalui kebijakan baru yang dikeluarkan oleh Angela Merkel tersebut tentu memberi dampak yang positif secara luas terhadap perlindungan para pengungsi. Dengan kerja sama yang baik antara pemerintah dengan lembaga – lembaga sosial terkait lainnya masalah pengungsi yang sedang melanda dunia khususnya di negara Uni Eropa dapat diatasi dengan lebih baik lagi.<sup>27</sup>

Pemerintah Jerman sendiri juga harus tetap berkomitmen untuk melaksanakan kebijakannya sesuai dengan tujuan awal dari pembentukan kebijakan tersebut. Dan jika dimungkinkan dapat menjadi hukum kebiasaan yang dapat diakui oleh negara – negara internasional. Nilai-nilai dan norma sosial seperti kemanusiaan dan solidaritas yang tinggi yang ada dalam masyarakat Jerman sebagai faktor penentu diterimanya para pengungsi Suriah dengan tangan terbuka, tidak bertentangan dengan hukum Pengungsi Internasional dan sejalan

<sup>24</sup><http://www.bamf.de/EN/DasBAMF/Aufgaben/FuehrungAZR/fuehrungazr-node.html>,

<sup>25</sup> Julian Tagerman, "Dokumentasi dan Pembentukan Identitas dalam Proses Migrasi", <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/EMN/Studien/wp76-emn-identitaetssicherung-feststellung.html>

<sup>26</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network_en).

<sup>27</sup> <http://www.bamf.de/EN/Fluechtlingsschutz/HumAufnahmeResettlement/ResettlementHumanitaereAufnahme/resettlement-node.html>.

dengan pengakuan Hak Azasi Manusia yang secara tegas tercantum dalam DUHAM. Sebelum menjadi hukum kebiasaan bagi dunia internasional, Jerman dapat terlebih dahulu mengimplementasikan kebijakan tersebut menjadi hukum nasionalnya. Mengingat bahwa kebijakan tersebut memberikan dampak yang positif bagi kebutuhan tenaga kerja yang semakin berkurang.

#### 4. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan pembahasan dan analisis data yang telah diperoleh maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pengaruh dari kebijakan *open door policy* Jerman terhadap perlindungan pengungsi Suriah telah sesuai dengan standar hukum Pengungsi Internasional, sejalan dengan ketentuan yang tercantum dalam Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi dan merupakan suatu implementasi atas penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia seperti yang ditegaskan dalam DUHAM 1948, sekaligus sebagai upaya dalam mendukung perkembangan pelaksanaan prinsip non refoulment untuk dapat diterima sebagai prinsip hukum yang baru dalam Hukum Internasional yang mengikat bagi semua negara. Sehingga tidak ada lagi negara-negara yang melakukan penolakan terhadap kehadiran para pengungsi di wilayah negaranya. Pada intinya menerima dan memberikan perlindungan terhadap para pengungsi sesuai yang tercantum dalam *Charter of Fundamental Rights European Union* dan kebijakan khusus yang disebut *Common European Asylum System* (CEAS).

Berdasarkan kesimpulan tersebut, penulis memberikan beberapa saran :

- a. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) memiliki Komisi tinggi PBB untuk pengungsi atau *United Nations High Commissioner for Refugees* ( UNHCR ) wajib menjalin kerjasama dengan negara-negara lain untuk mengatasi masalah pengungsi karena tidak hanya menyangkut masalah regional suatu negara tetapi melibatkan perbatasan antar negara-negara.

- b. Penolakan-penolakan yang dilakukan oleh sebagian negara-negara Eropa terhadap kehadiran para pengungsi harus segera diakhiri. Komisi Tinggi PBB untuk pengungsi dapat bertindak tegas dengan memberikan sanksi berupa tindakan tegas terhadap negara yang melakukan penolakan.
- c. Kebijakan yang diterapkan oleh Pemerintah Jerman untuk membuka pintu negaranya terhadap para pengungsi Suriah adalah suatu kebijakan yang memberi dampak positif terhadap perlindungan pengungsi secara universal. Maka dunia internasional dapat mempertimbangkan kebijakan tersebut untuk diadopsi ke dalam hukum internasional sebagai prinsip atau norma hukum baru yang mengikat bagi semua negara pihak. Dan bagi negara-negara yang melanggar norma tersebut dapat diberikan sanksi hukum seperti pengurangan peningkatan kerja sama internasional.
- d. Bagi pemerintah Jerman sendiri supaya dapat menerapkan kebijakan "*Open Door Policy*" sebagai aturan hukum nasional yang baru di negaranya dan mengikat bagi seluruh warga negaranya dan bekerja sama dengan organisasi internasional seperti UNHCR agar dapat menerapkan kebijakan tersebut ke dalam hukum internasional dalam bentuk perjanjian internasional dan dijadikan sebagai prinsip hukum yang mengikat dan memiliki sanksi yang tegas bagi pihak yang melanggarnya.

#### 5. REFERENSI

##### Buku :

Abou-El-Wafa Ahmed, 2011, *Hak-Hak Pencarian Suaka Dalam Syariat Islam dan Hukum Internasional*, cetakan pertama, Penerbit Kantor Perwakilan UNHCR Indonesia, Jakarta.

Achmad Romsan dkk, 2003, *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional*, Penerbit UNHCR.

Robert Kunzig, 2016, “Warga Eropa Baru”, Majalah National Geographic Indonesia, Edisi Oktober.

Thontowi Jawahir dan Pranoto Iskandar, 2006, *Hukum Internasional Kontemporer*, Penerbit Refika Aditama, Bandung.

UNHCR, 2005, *Pengenalan Tentang Perlindungan Internasional*, Penerbit Departemen Perlindungan Internasional UNHCR.

Wagiman, 2012, *Hukum Pengungsi Internasional*, cetakan pertama, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta.

Yusti H. Wuarmasuk, 2017, judul “Suara Paus Bagi Para Migran”, Majalah Hidup, Penerbit Yayasan HIDUP Katolik, Jakarta.

## PERJANJIAN INTERNASIONAL

Konvensi Geneva 1951 dan Teks Protokol New York 1976, tentang Status Pengungsi.

Majelis Umum PBB, “Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia”, pd tanggal 10 Desember 1948 melalui resolusi 217 A (III).

## JURNAL

The EU Explained: Migration and Asylum. European Commission Directorate-general for Communication. November 2014.

## INTERNET

Business Insider. “Hungary paves the way to deploy the army at the border to stop immigrants”.

[http://www.businessinsider.com/hungary-paves-the-way-to-deploy-the-army-at-the-border-to-stop-migrants-2015?IR=T&\\_ga=1.103448384.1551899612.1448290381?r=US&IR=T](http://www.businessinsider.com/hungary-paves-the-way-to-deploy-the-army-at-the-border-to-stop-migrants-2015?IR=T&_ga=1.103448384.1551899612.1448290381?r=US&IR=T).

Business Insider. “Map of Europe refugee Crisis 2015”, <http://www.businessinsider.co.id/map-of-europe-refugee-crisis-2015-9/?r=US&IR=T#.VIMoRN8rKR>s.

<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

<http://poskotanews.com/2016/05/28/pm-slovakia-tolak-muslim-masuk-negaranya/>.

<http://www.bamf.de/EN/DasBAMF/Aufgaben/FuehrungAZR/fuehrungazr-node.html>,

<http://www.bamf.de/EN/Fluechtlingsschutz/AblaufAsylv/AnkunftUndRegistrierung/ankunft-und-registrierung-node.html>,

<http://www.bamf.de/EN/Fluechtlingsschutz/EuropaKontext/GEAS/geas-node.html>.

<http://www.bamf.de/EN/Fluechtlingsschutz/HumanAufnahmeResettlement/ResettlementHumanitaereAufnahme/resettlement-node.html>.

<http://www.dw.com/id/tajuk-krisis-pengungsi-mengubah-jerman/a-19522847>.

<https://core.ac.uk/download/pdf/77626645.pdf>.

[https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network_en).

[https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en).

<https://www.cnnindonesia.com/internasional/20160229094628-134-114185/merkel-akan-tetap-membuka-pintu-jerman-untuk-pengungsi>.

Islamophobia adalah ketakutan segala sesuatu tentang Islam.

[http://www.academia.edu/27993652/Islamophobia\\_adalah\\_ketakutan\\_terhadap\\_segala\\_sesuatu\\_tentang\\_Islam\\_PENGERTIAN](http://www.academia.edu/27993652/Islamophobia_adalah_ketakutan_terhadap_segala_sesuatu_tentang_Islam_PENGERTIAN).

Julian Tanagerman, “Dokumentasi dan Pembentukan Identitas dalam Proses Migrasi”, <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/EMN/Studien/wp76-emn-identitaetssicherung-feststellung.html>

[www.bbc.com/indonesia/dunia/2016/09/160917\\_dunia\\_pertemuan\\_uni\\_eropa](http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2016/09/160917_dunia_pertemuan_uni_eropa).

Xenophobia adalah ketakutan akan orang asing atau segala sesuatu yang dianggap asing. <http://www.artikata.com/arti-205593-xenophobia.html>.



